



Optimiser la mise en œuvre de la CNUCC : Du bon usage de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de l'application de la Convention

Sarah Repucci

U4 ISSUE 2010:1
Traduction d'U4 ISSUE 2009:13

Optimiser la mise en œuvre de la CNUCC :
Du bon usage de la liste de contrôle pour
l'autoévaluation de l'application de la Convention

De

Sarah Repucci

Publication U4 2010:1



Publication U4

Disponible en ligne sur : www.U4.no/document/publications.cfm

Et sur commande à :

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

Jekteviksbakken 31

5006 Bergen

Tél. : + 47 47 93 80 00

Fax : + 47 47 93 00 01

E-mail : U4@U4.no

www.U4.no

U4 (www.U4.no) est un centre de ressources virtuel à l'usage des donateurs qui souhaitent gérer efficacement les problèmes de corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans le cadre de leurs activités. Nous y proposons des études ciblées, des formations locales ou par correspondance, un service d'assistance et enfin, un large choix de ressources en ligne - autant de services qui devraient permettre aux organismes donateurs d'entreprendre des actions à la fois mieux coordonnées et plus adaptées aux réalités du terrain.

Le Centre est géré par le Chr. Michelsen Institute (CMI : www.cmi.no), fondation privée de recherche en sciences sociales située à Bergen, en Norvège, qui se consacre à l'étude de questions liées au développement et aux droits de l'homme.

Organismes partenaires de U4 : DFID (Royaume-Uni), Norad (Norvège), Sida (Suède), Gtz (Allemagne), Cida (Canada), Ministère hollandais des Affaires étrangères, BTC (Belgique) et AusAID (Australie).

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des organismes partenaires de U4.

Droits d'auteur 2010 – U4 Anti-Corruption Resource Centre

(Crédit photo : Hannes Hechler, U4/CMI)

Traduction :

Maelle Duquesne

Index des termes employés

CNUCC

Numéro de projet

29402

Titre du projet

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Sommaire

Remerciements.....	6
Synthèse.....	6
1. Introduction.....	7
2. Les atouts et les faiblesses de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC	7
2.1. L'objectif de la liste de contrôle pour l'autoévaluation	7
2.2. L'importance de la liste de contrôle pour l'autoévaluation.....	8
2.3. Les difficultés potentielles.....	9
2.3.1. <i>Reporting extérieur et appropriation nationale de la procédure d'évaluation,</i>	<i>9</i>
2.3.2. <i>La prépondérance de l'exécutif.....</i>	<i>9</i>
2.3.3. <i>Les contraintes de moyens</i>	<i>10</i>
2.3.4. <i>Les ressources nécessaires à la procédure de la liste de contrôle</i>	<i>10</i>
2.3.5. <i>Des informations de jure mais aussi de facto</i>	<i>10</i>
2.3.6. <i>La prise en compte des priorités de réformes nationales</i>	<i>11</i>
2.3.7. <i>La complexité technique de l'évaluation.....</i>	<i>11</i>
3. La liste de contrôle de la CNUCC et l'évaluation de la corruption.....	12
3.1. Des données nationales indispensables.....	12
3.2. Les indicateurs actuels appliqués à la CNUCC.....	13
3.3. Générer les données manquantes	14
4. De réelles opportunités.....	15
4.1. La définition des réformes anti-corruption prioritaires	15
4.2. L'amélioration de la coordination et de la communication.....	15
4.3. La promotion d'un dialogue national autour des réformes	16
4.4. Un tremplin pour les réformes.....	17
4.5. Vers la pérennisation des procédures de suivi	17
4.6. L'évaluation des besoins en assistance technique	17
5. Des mesures à prendre dès à présent	18
5.1. Communiquer sur l'importance de l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC	18
5.2. Définir les priorités nationales de réforme en fonction de la liste de contrôle.....	18
5.3. Utiliser la liste de contrôle pour promouvoir le dialogue interinstitutionnel.....	19
5.4. S'appuyer sur la liste de contrôle pour identifier les besoins en assistance	19
5.5. Mettre la liste de contrôle à la disposition de la société civile	19
6. Références.....	20
7. Annexe :	21

Remerciements

La présente publication est le fruit d'une étroite collaboration entretenue à la fois avec le Centre d'Oslo pour la gouvernance, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD-OGC), et le Programme du PNUD sur la gouvernance dans la région arabe (PNUD-POGAR). Elle a également abondamment puisé dans les réflexions menées par les experts réunis en février 2009 à Vienne par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD) autour du développement du logiciel pour la liste de contrôle de l'autoévaluation de la CNUCC, ainsi que dans les expériences échangées entre les pays arabes lors de la réunion de communauté de pratiques en matière de lutte contre la corruption organisée par le PNUD en juin 2009 à Gammarth, en Tunisie. Nous ne serions par ailleurs parvenus aux mêmes résultats sans les précieuses contributions de Noëlle Rancourt (anciennement PNUD-OGC), Joachim Nahem (PNUD-OGC), Arkan El-Seblani (PNUD-POGAR) et Hannes Hechler (U4 Anti-Corruption Resource Centre). Nous adressons enfin nos plus sincères remerciements à Vera Devine (consultante indépendante), Giovanni Gallo (ONUDD), Rómulo Acurio (Mission permanente du Pérou auprès des Nations unies à Vienne) et Drago Kos (Président de GRECO et de la Commission pour la prévention de la corruption, République de Slovénie) pour leurs critiques constructives tout au long de la rédaction de ce document.

Synthèse

La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) constitue pour les États parties un cadre unique grâce auquel renforcer leurs capacités à prévenir et combattre la corruption. La liste de contrôle pour l'autoévaluation, intégrée au mécanisme de suivi de la Convention, est l'une des rares méthodes d'évaluation pour laquelle les États fournissent eux-mêmes les informations nécessaires. À ce titre, elle est donc un excellent vecteur d'appropriation nationale du processus. De par ses retombées potentielles, cet outil peut par ailleurs contribuer à améliorer les mécanismes d'évaluation de la corruption en particulier et de la gouvernance en général. Mais le succès de la liste de contrôle n'est pour autant pas acquis. Chaque pays devra assimiler les précieuses informations qu'elle permet de générer et les intégrer à ses réformes nationales. Seul un engagement concret et durable de la part des gouvernements, conjugué au soutien coordonné des donateurs, permettra d'en exploiter tout le potentiel. Nous nous attacherons ici à dégager les forces et les faiblesses de cet instrument qu'est la liste de contrôle et formulerons différentes recommandations à l'intention des États parties, des donateurs et de l'ONUDD en vue d'une utilisation optimale de ses capacités.

1. Introduction

La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) constitue pour les États parties un cadre unique grâce auquel renforcer leurs capacités à prévenir et combattre la corruption. A ce jour, elle reste l'instrument juridique de portée mondiale le plus abouti en matière de lutte contre la corruption, qui prévoit en outre des dispositions contraignantes opposables aux pays signataires n'honorant pas leurs obligations. Une convention internationale n'est toutefois réellement effective que lorsqu'elle est appliquée au niveau national. Pour cette raison, la Conférence des États parties à la CNUCC (CEP) a chargé l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), qui exerce le rôle de Secrétariat, d'élaborer une liste de contrôle devant permettre de faciliter la collecte d'informations lors du processus d'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC.

L'ONUDC remanie actuellement la liste de contrôle pour l'autoévaluation, de manière à couvrir tous les articles essentiels de la Convention et à élargir les champs d'informations renseignés par les États parties. La nouvelle liste de contrôle, destinée à remplacer la version en vigueur, sera soumise à l'approbation des pays membres à l'occasion de la troisième réunion de la CEP prévue à Doha, au Qatar, du 9 au 13 novembre 2009.

Alors que la procédure d'autoévaluation pourrait constituer un véritable catalyseur pour l'amélioration des systèmes nationaux de lutte contre la corruption et de suivi des réformes, les États parties sont peu nombreux qui ont à ce jour pleinement exploité le potentiel de l'exercice. Il y a fort à craindre que l'obligation d'autoévaluation fasse figure de « mal nécessaire » et ne reçoive pas la considération qu'elle mériterait et ce, malgré son rôle potentiel dans le cadre d'un futur mécanisme d'examen.¹ Nous analyserons ici les atouts de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de l'application de la CNUCC et démontrerons les effets positifs que la procédure d'autoévaluation est susceptible de générer directement à l'échelon national. Nous verrons également comment gouvernements et donateurs peuvent canaliser leurs ressources pour tirer le meilleur parti possible de la liste de contrôle.²

2. Les atouts et les faiblesses de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC

2.1. L'objectif de la liste de contrôle pour l'autoévaluation

La liste de contrôle pour l'autoévaluation est une application informatique conçue pour aider les États parties et les signataires de la CNUCC à collecter les informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à rendre compte des progrès réalisés en la matière. Elaboré par l'ONUDC, cet outil doit avant tout permettre de recueillir des renseignements sur l'avancement de l'application de la Convention dans les États parties (Résolution 1/2).³ Depuis septembre 2009, l'ONUDC a reçu 77 rapports d'autoévaluation.⁴

Les rapports d'autoévaluation sont générés par le logiciel et envoyés à l'ONUDC par voie électronique. Ils rendent non seulement compte des mesures prises par les États pour appliquer la

¹ La Conférence des États parties étudie actuellement l'instauration d'un mécanisme de révision qui intégrera la procédure de liste de contrôle. Cet outil n'ayant pas encore été définitivement approuvé, nous nous concentrerons ici uniquement sur la liste de contrôle.

² L'analyse présentée ici s'inspire notamment des expériences des pays participant au Groupe intergouvernemental d'experts des pays arabes sur l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC, que nous présentons en annexe.

³ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1-resolutions.html>

⁴ D'après les indications fournies par l'ONUDC à l'occasion de la 2^{ème} réunion de communauté de pratiques en matière de lutte contre la corruption qui s'est tenue à Gammarth, en Tunisie, les 25 et 26 juin 2009.

Convention, mais ils permettent en plus de déterminer les lacunes de chacun dans cette tâche. La liste de contrôle fait par ailleurs ressortir les besoins en assistance technique auxquels les États peuvent être confrontés pour mieux approfondir la mise en œuvre de la Convention. Dans une optique de coordination des donateurs, les États demandeurs d'une telle assistance doivent spécifier s'ils en ont déjà bénéficié et, le cas échéant, en indiquer le pourvoyeur.

Pour l'heure, la liste de contrôle couvre 15 articles sélectionnés dans quatre chapitres différents de la Convention.⁵ Actuellement en phase de révision, sa nouvelle version, qui devrait également se présenter sous forme de logiciel informatique, aidera à la fois les États et l'ONUCC à collecter des informations plus détaillées sur l'application de la CNUCC et à optimiser l'exploitation des renseignements obtenus. De façon plus précise, la version révisée de la liste de contrôle devrait :

- Être élargie de manière à couvrir tous les articles fondamentaux de la Convention
- Couvrir non seulement le cadre juridique relatif aux articles susmentionnés, mais également la mise en œuvre des mesures qui en découlent
- Permettre un recoupement avec les autres traités de lutte contre la corruption
- Intégrer des commentaires d'ordre qualitatif tels que les difficultés rencontrées par les États parties
- Doter l'ONUCC d'outils plus perfectionnés pour l'analyse et le suivi de la mise en œuvre de la Convention ainsi que des besoins en assistance technique.

2.2. L'importance de la liste de contrôle pour l'autoévaluation

La nouvelle liste de contrôle permettra d'établir à quel stade de la mise en œuvre de la CNUCC les États parties sont parvenus. Elle constitue l'une des rares méthodes d'évaluation pour laquelle les États fournissent eux-mêmes les informations nécessaires, et se différencie en cela des multiples outils qui se basent sur des données externes ou générées par les donateurs (OCDE, 2009). Cet aspect de la liste de contrôle est fondamental, qui renvoie au principe d'appropriation promu par les donateurs dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*.⁶

Par ailleurs, la liste de contrôle pour l'autoévaluation pourrait inciter les pays membres à tirer parti de l'exercice d'évaluation de la corruption en particulier et, plus généralement, de la gouvernance :

1. Les pays qui ont intégré la procédure d'autoévaluation à un programme général d'évaluation nationale auront plus de facilités à déterminer leurs points faibles et à identifier les articles de la CNUCC dont la mise en œuvre est prioritaire. Ils pourront ainsi alimenter leur stratégie nationale de lutte contre la corruption.
2. Dans la mesure où différentes institutions de lutte contre la corruption sont appelées à remplir ensemble la liste de contrôle, l'exercice peut être vecteur de dialogue et de coopération interinstitutionnelle en vue d'activités plus générales de lutte contre la corruption.
3. De même, pour peu que le contexte du pays soit porteur, la procédure d'autoévaluation peut générer un dialogue national sur les réformes les plus urgentes et les plus facilement réalisables ainsi que sur les méthodes à employer pour les mettre en œuvre.
4. Les éléments factuels d'après lesquels l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre des dispositions de la CNUCC est effectuée constituent une excellente base pour envisager le renforcement et le développement de procédures systématiques de contrôle et d'autres mécanismes d'évaluation.

⁵ Les quatre chapitres en question sont : Chapitre II, *Mesures préventives* ; Chapitre III, *Incrimination, détection et répression* ; Chapitre IV, *Coopération internationale* ; et Chapitre V, *Recouvrement d'avoirs*.

⁶ Consulter http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

5. Au sein du gouvernement, les partisans des réformes peuvent puiser des arguments dans la procédure d'évaluation et les résultats de la liste de contrôle.
6. Par le biais des renseignements qu'ils fournissent en matière d'assistance technique, les gouvernements ont la possibilité de faire valoir leurs besoins et de les transmettre de manière mieux coordonnée aux donateurs susceptibles de les aider.

Les informations rassemblées pour les besoins de la liste de contrôle peuvent bien évidemment s'avérer utiles à d'autres parties prenantes. L'éventail des données requises en matière de lutte contre la corruption étant très large, la procédure peut favoriser le dialogue entre gouvernements partenaires et donateurs autour de l'assistance nécessaire.

Nous reviendrons sur ces différents points plus en détails dans le chapitre 4. Soulignons toutefois d'ores et déjà que rien de tout cela n'est acquis : l'opportunité que représente la liste de contrôle pour l'autoévaluation ne prendra sens qu'à travers l'engagement concret et durable des États au plus haut niveau, conjugué au soutien coordonné des donateurs.

2.3. Les difficultés potentielles

La nouvelle liste de contrôle pour l'autoévaluation couvre un large éventail de mesures fondamentales de lutte contre la corruption et peut, plus encore que sa version originelle, favoriser les réformes anti-corruption. Certains écueils doivent toutefois impérativement être évités, sans quoi la liste de contrôle ne sera pas exploitée à sa juste valeur et la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la CNUCC restera une simple fin en soi, malgré les ressources considérables qui ont été investies pour lui donner sens. Voyons maintenant de quels risques les États parties devront se prémunir.

2.3.1. Reporting extérieur et appropriation nationale de la procédure d'évaluation, deux notions difficiles à associer

Collecter des informations sur les bons et les mauvais résultats des efforts de lutte contre la corruption est un exercice nécessaire, mais néanmoins difficile. Nombre de gouvernements s'efforcent de démontrer leurs progrès par le biais des systèmes de supervision en vigueur. Toutefois, si les États parties se chargent directement de son application, la liste de contrôle n'en constitue pas à proprement parler une initiative nationale d'évaluation des réformes. Conçue à l'échelon international, son emploi repose principalement sur l'obligation de rendre des comptes à un organisme extérieur. Si certains gouvernements peuvent y voir l'occasion de procéder à un examen plus poussé, on peut néanmoins redouter que d'autres ne dénigrent l'exercice imposé de la liste de contrôle, l'expédiant le plus rapidement possible et n'y consacrant qu'un minimum d'efforts et d'intervenants. Plus important encore, les gouvernements doivent répondre de leur procédure d'évaluation non pas devant leurs propres citoyens mais bien devant un organisme extérieur. Les réponses à la liste de contrôle sont malheureusement confidentielles, et leur publication relève de la seule décision des États. Alors que, pour satisfaire à son mandat de Secrétariat, l'ONUSD se charge de collecter des informations sur la mise en œuvre de la Convention, les données recueillies devraient avant tout appartenir aux parties prenantes de chaque pays et pourraient même s'avérer plus utiles au niveau national. Bien que la liste de contrôle ait été conçue pour permettre aux gouvernements de répondre aux questions en toute autonomie, le fait qu'elle ne s'inscrive dans aucune procédure d'évaluation nationale risque de la convertir en un exercice isolé, sur lequel les citoyens potentiellement les plus concernés n'auront aucun droit de regard.

2.3.2. La prépondérance de l'exécutif

Par définition, autoévaluation signifie qu'un gouvernement évalue ses propres performances et les communique à ses pairs par l'intermédiaire du Secrétariat de la Convention, à savoir, l'ONUSD. Cette formule risque malheureusement de voir les pays produire des rapports incomplets sur leur progression dans la mise en œuvre de la CNUCC. Dans la plupart des cas, la procédure d'autoévaluation relève de la branche exécutive du gouvernement et ne compte qu'avec une participation limitée des pouvoirs législatif et judiciaire et probablement une implication nulle des

acteurs non-étatiques, notamment dans les pays aux pratiques de bonne gouvernance précaires et où l'exécutif est particulièrement prédominant. C'est toutefois dans ces cas précis qu'une procédure plus participative pourrait améliorer les réponses à la liste de contrôle. Par ailleurs, il est clair que, même dans les pays jouissant d'un système plus équilibré, toutes les branches du gouvernement jouent un rôle particulier dans la lutte contre la corruption, et ont donc chacune une vision différente de la situation. Les États parties sont certes libres de laisser la procédure aux mains de l'exécutif, et il est vrai que cela permet quoi qu'il en soit de bénéficier de l'exercice d'autoévaluation. Il ne sera nullement surprenant, dès lors, que les résultats de la liste de contrôle reflètent de manière disproportionnée le point de vue de l'exécutif sur la question de la lutte contre la corruption, donnant par exemple une image erronée des activités menées par les autres branches du gouvernement ou valorisant trop celles de l'exécutif. En outre, il est probable que ces résultats traduiront une vision nationale des effets des réformes anti-corruption, lesquels seraient pourtant mieux perçus au niveau local.

2.3.3. Les contraintes de moyens

Si certains gouvernements s'attachent parfois à compenser le poids de l'exécutif et entreprennent des consultations, aucun n'est en revanche affranchi de contraintes de moyens susceptibles d'entraver la collecte et la validation des informations. Ainsi, par exemple, la médiocrité des données disponibles peut menacer la pertinence des rapports d'autoévaluation, tout comme le manque de disponibilité des représentants du gouvernement spécialisés sur la question. Dans un rapport récemment publié sur le MESICIC – Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (document dont le contenu est similaire à celui de la CNUCC) –, U4 souligne que les systèmes statistiques nationaux sont déficients, car

[I]es informations portant sur les résultats de la mise en œuvre des mécanismes de prévention et de sanction de la corruption sont bien souvent collectées par les mêmes organismes chargés de l'application desdits mécanismes, et ne font l'objet d'aucune procédure de validation indépendante (Peñailillo, 2009, 22).

Ainsi, la défektivité inhérente à la procédure de collecte des informations risque de biaiser les conclusions de l'autoévaluation. Certains pays n'auront en outre pas les capacités de remédier à ces lacunes, car aucun autre organisme national n'y dispose de l'expertise nécessaire ou de l'accès aux informations recherchées. Dès lors, il est probable que ce manque de capacités se répercute sur les questions de la liste de contrôle relatives à l'efficacité des mesures adoptées pour la mise en œuvre de la CNUCC. Les méthodes de collecte et de validation des informations employées devraient contribuer à alerter les analystes d'éventuels manques de moyens ; à ce titre, elles devraient faire l'objet de comptes-rendus dans le cadre de la liste de contrôle. L'exercice de la liste de contrôle ne permettra bien évidemment pas pour autant de compenser des carences manifestes en informations élémentaires.

2.3.4. Les ressources nécessaires à la procédure de la liste de contrôle

Certains États souhaitent s'impliquer pleinement dans la procédure d'autoévaluation et y consacrent donc des ressources considérables. De fait, les États parties se sont jusqu'à présent réellement appliqués à compléter la liste de contrôle et à l'intégrer à des campagnes de consultation d'envergure nationale. La plupart ont pour cela dédié du temps et des ressources financières à un exercice souvent peu valorisé au niveau local – il est donc fondamental que la procédure soit intégrée à d'autres mécanismes nationaux d'évaluation et nourrisse le processus d'élaboration des politiques (que nous aborderons de manière plus approfondie plus loin dans ce document).

2.3.5. Des informations *de jure* mais aussi *de facto*

La nouvelle version de la liste de contrôle aura le mérite de solliciter non seulement des informations *de jure*, mais également *de facto*. Les États risquent de n'accorder que peu d'attention à ce point. Parce qu'il leur est plus facile de démontrer que des lois ont été adoptées que d'établir si elles sont effectivement appliquées, il se peut que la plupart d'entre eux n'abordent pas l'aspect de la mise en œuvre de la Convention dans la pratique – non seulement parce qu'il leur est difficile de vérifier

l'application de la CNUCC tout en la menant à bien, mais également du fait que l'énergie initialement consacrée au reporting de l'existence de textes juridiques risque naturellement de s'amenuiser au moment de rendre des comptes sur l'efficacité des mesures entreprises. Le MESICIC illustre parfaitement ce point : « Malgré l'abondance et la qualité des informations juridiques et procédurales générées par le MESICIC pour le suivi de l'application de l'IACAC, peu de renseignements concernent les résultats de la mise en œuvre de la Convention au niveau national » (Peñailillo 2009, 17). La CNUCC étant une Convention encore relativement récente, il est normal que les informations dont les États disposent sur sa mise en œuvre *de facto* soient encore peu abondantes. L'expérience du MESICIC devrait toutefois leur permettre de remédier à cette question et de procéder de manière adéquate à l'évaluation de la CNUCC.

2.3.6. La prise en compte des priorités de réformes nationales

Les articles de la CNUCC sur lesquels les États parties sont tenus de rendre des comptes dans le cadre de la liste de contrôle – ancienne comme nouvelle version – sont plus ou moins susceptibles de refléter leurs efforts de lutte contre la corruption et leurs préoccupations immédiates au niveau national. La version originelle de la liste de contrôle ciblait certes un nombre restreint de dispositions de la CNUCC, mais celles-ci étaient sélectionnées par la Conférence des États parties et l'ONUSD et non pas en fonction de critères individuels de pertinence définis par chaque pays. La nouvelle mouture de la liste de contrôle couvrira tous les articles essentiels de la CNUCC, mais les pays membres ne devront répondre qu'à une partie de ces derniers. La définition de ce sous-ensemble, qui reste à effectuer, sera une fois de plus menée à l'échelon international. Sur le long terme, les États parties devront bien évidemment satisfaire à toutes les dispositions obligatoires ; mais sur le court terme, certaines d'entre elles semblent plus urgentes que d'autres. Si le premier groupe d'articles auquel les pays devront répondre promet d'être déterminé avec soin, le fait que la tâche relève de la Conférence des États parties et de l'ONUSD signifie que les priorités de réformes nationales ne seront probablement pas prises en compte. En matière de réformes nationales de lutte contre la corruption – lesquelles devraient idéalement être hiérarchisées et entreprises par ordre d'importance –, étant donné que les États doivent consacrer des ressources conséquentes à la liste de contrôle, il semblerait juste qu'à court terme, ils soient autorisés à répondre exclusivement aux questions qui se rapportent à leurs priorités en matière de corruption. S'il peut paraître difficile de garantir que les gouvernements définissent bien ces priorités nationales de manière systématique et ne s'en servent pas uniquement pour esquiver des réformes plus profondes, cette option semble toutefois préférable à une approche unique de la lutte contre la corruption, surtout lorsque les priorités sont définies par consensus général entre les États parties plutôt que sur la base des bonnes pratiques constatées dans la hiérarchisation des réformes.

2.3.7. La complexité technique de l'évaluation

Le logiciel intégré à la nouvelle version complète de la liste de contrôle pour l'autoévaluation comportera de nombreuses actualisations, qui marqueront de réelles améliorations par rapport au premier programme et devraient donc faciliter la tâche aux États parties, en plus d'améliorer leur taux de réponses. La liste de contrôle restera cependant un outil très technique. Si toute évaluation repose nécessairement sur une forme ou une autre de technologie, celle-ci ne doit toutefois pas devenir un frein à la procédure. Réuni en juin 2009 à Gammarth, en Tunisie, le Groupe intergouvernemental d'experts des pays Arabes sur l'autoévaluation de la CNUCC s'est montré essentiellement préoccupé par les difficultés techniques inhérentes à la liste de contrôle telles que le téléchargement et la saisie de données sur le logiciel de reporting, déplorant notamment le fait que la navigation à travers l'outil soit potentiellement une source de perte de temps et que le logiciel accapare autant l'attention, au détriment du suivi des activités de lutte contre la corruption. Si l'ONUSD a assuré qu'il renforcerait son appui technique aux États parties, la nouvelle liste de contrôle n'en risque pas moins d'apporter son lot de nouveaux problèmes technologiques. Des sources locales, formées via l'ONUSD, devront donc impérativement assurer un soutien supplémentaire aux gouvernements.

La collecte et la validation des informations demandées doivent rester le principal objectif des États parties, ce qui, indépendamment de la technologie utilisée, représente une gageure. Pour porter ses

fruits, l'exercice exige de chaque gouvernement participant qu'il instaure une communication continue avec les parties prenantes en vue de recueillir les renseignements requis et de coordonner le regroupement des données et ce, quelles que soient les innovations technologiques mises à leur service.

3. La liste de contrôle de la CNUCC et l'évaluation de la corruption

Dans un sens, la liste de contrôle de la CNUCC est un outil d'évaluation comme un autre : elle constitue un moyen de vérifier la bonne application de la Convention des Nations unies contre la corruption et, plus globalement, d'évaluer la lutte contre la corruption dans un pays donné ; elle a l'avantage de se baser sur des données nationales et de pouvoir impliquer les responsables dès les premiers stades de la procédure. Mais, de toute évidence, la liste de contrôle est unique parmi les autres mécanismes d'évaluation des stratégies anti-corruption, en ce qu'elle est spécialement adaptée à l'évaluation de la mise en œuvre d'une convention internationale et sera intégrée au mécanisme d'examen plus général qui devrait bientôt voir le jour. Par ailleurs, pour répondre aux questions de la liste de contrôle, les États parties peuvent être amenés à procéder à des recherches parallèles plus approfondies et recourent donc à des études qu'ils ont déjà réalisées ou qu'ils entreprennent spécialement pour l'occasion. La Convention elle-même stipule que les États parties doivent effectuer des évaluations périodiques des mesures juridiques et administratives qu'ils adoptent, en vue de prévenir et de combattre la corruption (Art. 5,3), de sorte que la liste de contrôle de la CNUCC et les évaluations des stratégies anti-corruption se complètent entre elles.

La liste de contrôle requiert un champ d'informations très vaste, mais fournit peu d'instructions explicites sur les méthodes à employer pour les générer. Pour satisfaire à l'approche factuelle très rigoureuse de la mise en œuvre de la CNUCC qu'ils sont tenus d'adopter dans le cadre de la liste de contrôle pour l'autoévaluation, les États parties doivent fonder leurs réponses sur des conclusions d'études et des indicateurs variés. Du fait qu'elle permet d'établir des comparaisons d'un pays à un autre et que, dans une certaine mesure, elle contribue à diagnostiquer d'éventuels déficits de moyens, la liste de contrôle constitue un instrument utile aux fins de reporting des États parties. Ces derniers doivent toutefois veiller à exploiter d'autres outils pour entreprendre des analyses complémentaires, plus systémiques et mieux ciblées. D'après l'ONUDC, peu de gouvernements ont à ce jour étayé leurs rapports d'autoévaluation des conclusions d'autres évaluations⁷ ; ce serait pourtant un excellent moyen d'approfondir leur analyse de la mise en œuvre de la CNUCC.

De plus en plus d'outils et de méthodes d'évaluation visent à guider les politiques et les pratiques nationales en matière de lutte contre la corruption. Dans ce chapitre, nous décrirons les principales méthodes d'évaluation de la corruption en vigueur, qui constituent autant d'outils disponibles en vue de l'évaluation de la mise en œuvre de la CNUCC et devraient aller de pair avec l'application de la liste de contrôle.

3.1. Des données nationales indispensables

Les classements internationaux en données agrégées tels que l'*Indice de perception de la corruption* élaboré par Transparency International et les *Indicateurs de gouvernance* de la Banque mondiale⁸ ne sont guère adaptés à l'évaluation des réformes anti-corruption entreprises au niveau national. En

⁷ Echanges personnels de l'auteur avec l'ONUDC, juin 2009.

⁸ *Indice de perception de la corruption* de Transparency International's (TI), http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/Indice_de_Perception_de_la_Corruption_2009.php (en français); Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2008), *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007* (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386# - en anglais uniquement).

revanche, d'autres méthodes d'analyse existent⁹, que de nombreux pays reproduisent à l'échelon local et qui permettent des comparaisons dans le temps et entre pays.

Ces études nationales mises à part, pour comprendre la corruption et la combattre, tout pays doit impérativement disposer de données qui soient intégralement produites et exploitées au niveau national. Les évaluations de la corruption doivent en effet être dirigées à l'échelon territorial pour que les différents acteurs puissent réellement se les approprier et entreprendre des changements concrets. Seule cette appropriation permettra aux gouvernements de prendre les conclusions des études à cœur et de procéder aux choix difficiles de réformes auxquels ils sont confrontés. Il va sans dire que l'efficacité des réformes dépend à la fois de l'appropriation nationale des procédures d'évaluation et d'une certaine volonté politique de changement.

3.2. Les indicateurs actuels appliqués à la CNUCC

De nombreux outils et directives existent déjà qui sont directement applicables aux articles de la CNUCC. Ces matériaux constituent une source d'informations précieuses pour les États parties, qui peuvent les exploiter pour compléter la liste de contrôle et enrichir leurs propres évaluations de la mise en œuvre de la Convention. Le tableau qui suit présente un ensemble d'outils parfaitement appropriés à l'analyse des articles énoncés au Chapitre 2 de la CNUCC sur les mesures préventives :

Dispositions générales (Chapitre 2 sur les mesures préventives)	Outils ou directives de fonds (en anglais uniquement)
Article 5. Politiques et pratiques de prévention de la corruption	Global Integrity Scorecards Transparency International's National Integrity Systems Assessments
Article 6. Organe ou organes de prévention de la corruption	ANCORAGE-NET National Assessment Surveys on Anti-corruption Agencies Transparency International's National Integrity Systems Assessments "Methodology for Assessing Anti-Corruption Agencies' Capacities to Perform Preventive Functions" du PNUD, Version provisoire (à paraître)
Article 7. Secteur public	World Bank Public Officials Survey Diagnostic Human Resource Management diagnostic instruments Transparency International's CRINIS project
Article 8. Codes de conduite des agents publics	Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences
Article 9. Passation des marchés publics et gestion des finances publiques	Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) Public Expenditure Tracking Surveys (PETS) & Quantitative Service Delivery Surveys (QSDS)

⁹ Par exemple, l'*Indice sur le Budget ouvert*, l'*Indicateur de gouvernance pour l'Afrique* de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, l'*Indice mondial d'intégrité* et le *Baromètre mondial de la corruption* de Transparency International.

Article 10. Information du public	Droit à l'information. Consulter par exemple le guide du PNUD: Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes CRINIS (Financement des partis politiques)
Article 11. Mesures concernant les juges et les services de poursuite	Consulter le guide de DPLF: Due Process of Law's Guide to Rapid Assessment and Policy-making for Control of Corruption in Latin American Justice Systems
Article 12. Secteur privé	Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) Publiez ce que vous payez (PWYP) (disponible en français)
Article 13. Participation de la société	Voir les indicateurs mentionnés dans les conseils pratiques du PNUD : Communication for Empowerment, and Measuring the Impact of Right to Information Programmes
Article 14. Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent	Consulter le document Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Strategies publié par l'OCDE

Pour être complète, l'évaluation d'une intervention anti-corruption doit tenir compte non seulement de la qualité des mesures juridiques entreprises (cadre législatif ou réglementaire en vigueur, contrôles mutuels mis en place, etc.), mais également des résultats concrets des politiques auprès des bénéficiaires supposés de la lutte contre la corruption, à savoir, les citoyens. En effet, un pays peut par exemple compter sur un système de médiation optimal, politiquement indépendant et habilité à procéder à des enquêtes, mais voir une enquête auprès des ménages révéler qu'une majorité des citoyens le considère comme peu fiable et inefficace. Lorsqu'ils appliquent des indicateurs aux questions de la liste de contrôle de la CNUCC, les États doivent prendre soin de sélectionner ceux qui démontrent véritablement la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Des indicateurs qui associent à la fois des critères juridiques et de performance permettent une collecte d'informations exhaustive et sont plus révélateurs des éventuels besoins d'ajustements.

3.3. Générer les données manquantes

Nul pays ne dispose au départ d'un état des lieux complet de la mise en œuvre de chacun des articles de la CNUCC. Si les gouvernements peuvent avoir effectué des évaluations sur certains volets de la CNUCC, ils ne disposent certainement pas d'informations sur tous les domaines couverts par la Convention. Pour les obtenir, il leur faudra donc procéder à de nouvelles évaluations.

La conception de nouveaux outils d'évaluation peut s'avérer utile à plusieurs titres. Tout d'abord, ils peuvent aider les États parties à apporter des réponses plus complètes à la liste de contrôle. Par exemple, il se peut qu'au cours de la procédure d'autoévaluation, un gouvernement réalise qu'il manque d'informations dans un domaine pourtant prioritaire en matière de lutte nationale contre la corruption. Il peut alors – après avoir rapporté la situation dans les réponses de la liste de contrôle – décider d'entreprendre une nouvelle étude à l'échelon national. Non seulement il obtiendra ainsi les informations nécessaires mais, en plus, les autorités auront à la fois l'occasion d'apporter leur propre contribution à la gamme des évaluations anti-corruption existantes, d'exploiter des données nationales qui répondent directement à leurs priorités et, enfin, d'affirmer leur engagement dans la lutte contre la corruption. Les pays ne doivent pas se sentir contraints de procéder à des évaluations supplémentaires avant de remplir la liste de contrôle, en particulier si leurs moyens sont limités ; au contraire, mener de nouvelles évaluations n'a de sens qu'une fois la procédure de la liste de contrôle complétée.

Pour exploiter les ressources disponibles au mieux, les États doivent utiliser les évaluations existantes en fonction de leurs objectifs. Ceux qui envisagent d'effectuer leurs propres études devraient commencer par examiner soigneusement le matériel déjà publié, de manière à éviter tout doublon et à identifier correctement leurs besoins. Ils pourront ensuite procéder à l'évaluation nécessaire au niveau local.

Un gouvernement devant mener des évaluations additionnelles – que ce besoin ait été préalablement défini ou qu'il ressorte de la procédure de la liste de contrôle – ne devra pas nécessairement tout entreprendre à nouveau. En plus des outils que nous avons vus plus haut, le *Guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption* du PNUD¹⁰ présente une description complète de tout un ensemble de méthodes d'évaluation de la corruption. Il détaille les outils actuels, dont un grand nombre répond aux caractéristiques que nous avons évoquées, et explique leur utilité potentielle dans de nouveaux contextes. Les méthodes d'utilisation de la plupart d'entre eux sont disponibles gratuitement sur Internet et sont transposables à n'importe quel pays. Nombre d'entre eux peuvent même être adaptés pour répondre à des besoins spécifiques.

4. De réelles opportunités

Indépendamment des risques que nous avons abordés au chapitre 2, la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC présente de réelles opportunités. Pour peu que les États parties réalisent l'exercice de manière approfondie et participative, ils peuvent espérer tirer de nombreux bénéfices de la collecte d'informations et de son compte-rendu complet dans la liste de contrôle et ce, bien au-delà de la simple satisfaction des obligations découlant de la Convention. Voyons maintenant certaines de ces opportunités plus en détails.

4.1. La définition des réformes anti-corruption prioritaires

Si elle se base sur une collecte de données rigoureuse et sur un large éventail d'études et d'activités de supervision en matière de corruption, l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC peut s'avérer être un bon exercice de bilan à partir duquel identifier les priorités de réformes. En aucun cas les États parties ne sont tenus d'appliquer toutes les réformes nécessaires de manière simultanée, mais il leur sera difficile de savoir lesquelles mettre d'abord en œuvre s'ils n'effectuent pas en premier lieu une évaluation générale qui détermine les forces et les faiblesses du système de lutte contre la corruption dans son ensemble. En rassemblant toutes ces informations aux fins de la liste de contrôle, les gouvernements pourront déceler les problèmes à résoudre avec précision et en déduiront donc plus efficacement les domaines d'intervention prioritaires. Les priorités ne seront traitées que si elles sont préalablement définies par le gouvernement responsable de leur exécution, ce en quoi la procédure d'autoévaluation devrait être utile aux États. Si le pays a déjà conçu une stratégie anti-corruption et établi ces priorités, la procédure peut alors nourrir leur mise en œuvre ou leur ajustement.

4.2. L'amélioration de la coordination et de la communication autour de la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est une tâche de longue haleine, qui requiert la coopération d'une multitude d'intervenants au sein d'un même système. Loin d'être un ensemble homogène, un gouvernement est constitué de quantité de services et d'acteurs. C'est d'autant plus vrai en matière de lutte contre la corruption, domaine généralement transversal aux différents secteurs et institutions de l'administration publique. Les dirigeants doivent trouver les moyens d'impliquer l'ensemble des parties prenantes de manière constructive afin de générer l'adhésion nécessaire à des réformes anti-corruption généralement complexes. Compléter la liste de contrôle exige donc d'eux la capacité à

¹⁰ A consulter sur http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users_guide_measuring_corruption_french.pdf

désigner les intervenants qu'ils souhaitent voir coopérer et à définir des méthodes viables de gestion de la procédure.

Le fait même de répondre aux questions de la liste de contrôle peut catalyser la communication et la coordination. Dans la mesure où la mise en œuvre des articles de la CNUCC ne dépend pas d'une seule et unique entité, la liste de contrôle devra logiquement mobiliser plus d'une institution, sans quoi les données rapportées seront probablement très approximatives. L'efficacité et la productivité de la procédure de la liste de contrôle ne seront optimales que si les différentes institutions gouvernementales chargées des activités de lutte contre la corruption communiquent entre elles et coordonnent leurs interventions.

Idéalement, la liste de contrôle devrait générer la coopération d'une multitude d'organismes, qui formeraient donc une équipe hétérogène pouvant se répartir le travail. L'Irak a par exemple suivi ce modèle et mis en place un groupe composé du vérificateur des comptes, de l'inspecteur général, d'un membre de la commission parlementaire contre la corruption, d'un représentant de l'agence gouvernementale de lutte contre la corruption et de divers autres spécialistes, chargés de déterminer ensemble les réponses à apporter à la liste de contrôle. Le Pérou a de son côté confié la tâche à un comité pluridisciplinaire placé sous l'égide du Ministère de la Justice et chargé différents services ad hoc de certains aspects particuliers de la liste.

Même si la responsabilité de la liste de contrôle incombe *in fine* à une seule et unique institution, les représentants de cette dernière seront quoi qu'il en soit appelés à communiquer avec le reste de l'administration publique. Ils partageront donc des informations et jetteront les bases de relations positives pour de futurs échanges. En Algérie, par exemple, la procédure d'autoévaluation, initialement dirigée par le seul Ministère de la Justice, a été réinitialisée en 2008 en vue d'obtenir la collaboration de pairs d'autres ministères sur certaines questions spécifiques. De telles consultations élargies des institutions étatiques sont indispensables pour susciter l'adhésion. Elles contribuent en outre à approfondir les procédures de réforme analysées dans le cadre de la liste de contrôle. Enfin, les canaux de communication activés à cette occasion seront bénéfiques à d'autres initiatives de lutte contre la corruption et propices aux échanges d'informations et à la coopération à venir.

4.3. La promotion d'un dialogue national autour des réformes

La lutte contre la corruption n'incombe pas aux seuls acteurs gouvernementaux – l'activité devrait impliquer différents maillons de la société, et notamment les organisations de la société civile (OSC), les médias, le milieu universitaire et les organisations d'intérêt communautaire. Plutôt que de rester l'apanage d'une fraction de bureaucrates et de politiciens, l'exercice d'autoévaluation pourrait être un formidable vecteur de réflexion critique de la société tout entière sur la question fondamentale des réformes anti-corruption.

La liste de contrôle pour l'autoévaluation est par définition une évaluation que le gouvernement entreprend de lui-même. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité que les autorités puissent collaborer avec des acteurs non-gouvernementaux pour la collecte des informations. Le choix des méthodes d'autoévaluation revient bien entendu en dernier ressort au gouvernement ; soulignons toutefois qu'une procédure prévoyant une large participation des parties prenantes contribue indéniablement à crédibiliser l'exercice auprès du grand public. Au Maroc, par exemple, l'État a consulté différentes organisations de la société civile avant de composer lui-même les réponses à la liste de contrôle. Au Pérou, le gouvernement a rédigé l'avant-projet de rapport en concertation avec la société civile, avant de le soumettre à la révision de pairs argentins et norvégiens dans le cadre du programme pilote volontaire d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC. Lorsque la préparation des réponses à la liste de contrôle relève d'une telle collaboration, la procédure d'autoévaluation constitue alors un mécanisme de transparence en soi, élément central des programmes de prévention de la corruption du gouvernement. Une participation significative de la société civile marque par ailleurs le sérieux de l'engagement gouvernemental dans la mise en œuvre de la CNUCC et contribue à sensibiliser le grand public à la corruption et donc, à accroître l'intolérance générale vis-à-vis du phénomène.

Qu'un gouvernement les invite ou non à prendre part à la procédure de la liste de contrôle, les OSC peuvent procéder à leur propre évaluation et rédiger des contre-rapports. Ces documents ne seront certes pas avalisés par la Conférence des États parties, mais ils peuvent guider la lutte contre la corruption et aider à préparer les gouvernements à la procédure d'examen postérieure à l'autoévaluation. Dans bon nombre de pays, la société civile entreprend déjà de telles études (« gap analyses ») et décèle ainsi les lacunes des gouvernements dans la mise en œuvre de la CNUCC. En complétant elles-mêmes les questions de la liste de contrôle, les OSC parviennent souvent à une analyse plus pertinente et mieux ciblée de l'application de la Convention.

4.4. Un tremplin pour les réformes

Les gouvernements ne sont pas monolithiques : ils sont souvent formés de partisans et d'opposants aux réformes. Les réformateurs pourraient user de la liste de contrôle pour exposer leurs revendications en matière de lutte contre la corruption. Ils pourraient en plus faire valoir les résultats de la liste de contrôle comme arguments en faveur des réformes face aux sceptiques. Le fait que la procédure soit soutenue par les Nations unies donne par ailleurs un certain poids à leur cause et les assure d'un soutien international tangible. La liste de contrôle peut à ce titre constituer un premier pas des États vers une évaluation plus sérieuse de leurs politiques de lutte contre la corruption et être un fabuleux vecteur d'évolution.

4.5. Vers la pérennisation des procédures de suivi

La préparation des réponses à la liste de contrôle peut amorcer l'instauration de mécanismes systématiques de suivi de la lutte contre la corruption. Les pays qui s'engagent à éradiquer la corruption et à améliorer leur système de gouvernance devront inévitablement consacrer des ressources colossales à cet effort, d'où l'importance – ici comme dans tout autre mécanisme d'examen factuel – de mettre en place un dispositif permanent de suivi et d'évaluation de leurs activités, seul garant d'une affectation des moyens conforme aux objectifs visés. En outre, en effectuant une supervision constante de leurs mesures anti-corruption, les pouvoirs publics se donnent les moyens de procéder en temps voulu aux éventuels ajustements nécessaires et satisfont qui plus est à l'obligation d'évaluation régulière des mesures juridiques et administratives de prévention et de lutte contre la corruption énoncée dans la CNUCC (Art. 5,3). Lorsqu'ils entreprennent la recherche de données factuelles susceptibles d'étayer leurs réponses à la liste de contrôle, les États parties doivent analyser à la fois les procédures formelles et informelles mises en place dans le cadre de leurs politiques de prévention de la corruption. Libre à eux ensuite de tirer parti de l'exercice pour systématiser et pérenniser la collecte et l'exploitation des données. En ce sens, les États n'ayant pas encore intégré leurs systèmes ou institutions de gestion de l'information à la procédure d'autoévaluation devraient s'y employer. Les gouvernements devraient également y voir l'occasion de ne pas se contenter uniquement de recueillir des données et inscrire le volet technique de l'autoévaluation dans une stratégie factuelle globale de lutte contre la corruption.

4.6. L'évaluation des besoins en assistance technique

Les États parties ont actuellement peu d'outils à leur disposition pour évaluer leurs besoins en assistance technique par domaine thématique. A cet égard, la liste de contrôle est réellement novatrice, car elle leur permet à la fois d'analyser leurs lacunes au regard de l'application d'une norme internationale et d'utiliser ces informations dans le cadre de leur dialogue avec les bailleurs. Ces aspects renvoient par ailleurs au principe fondamental d'appropriation nationale promu dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. Les États peuvent également s'appuyer sur la liste de contrôle pour élaborer le cadre national pluriannuel de leurs besoins en assistance technique en vue de l'application de la CNUCC, conformément à la décision prise en 2008 par les États parties lors de leur

seconde Conférence (Résolution 2/4).¹¹ Pour faciliter les prestations d'assistance technique, les gouvernements ne devraient pas se limiter à transmettre leurs rapports d'autoévaluation à l'ONUDC, mais devraient communiquer directement avec les donateurs. Ces derniers pourraient notamment soutenir les pays partenaires dans la mise en œuvre d'évaluations similaires à celles que nous avons décrites au chapitre 3 du présent document.

Reste maintenant à voir si la liste de contrôle permet réellement d'obtenir des informations substantielles sur ces besoins et dans quelle mesure ces renseignements sont utiles aux gouvernements et aux donateurs. Initialement conçue pour permettre aux pouvoirs publics de rendre compte de la bonne application des dispositions de la CNUCC, il se peut qu'elle ne soit pas un outil approprié pour collecter ce genre d'informations. Donateurs et gouvernements partenaires devraient donc s'employer ensemble à compléter ces résultats au moyen d'autres outils ou d'après d'autres sources d'information, en privilégiant l'évaluation des faiblesses systémiques négligées par la liste de contrôle ou l'identification des besoins qu'un État à lui seul ne peut discerner. La liste de contrôle n'en reste pas moins un outil précieux grâce auquel les pouvoirs publics pourront eux-mêmes identifier leurs besoins en assistance et satisfaire ainsi à la *Déclaration de Paris*.

5. Des mesures à prendre dès à présent

La liste de contrôle pour l'autoévaluation a toutes les qualités pour catalyser les transformations nécessaires et amener des évaluations de la corruption et des systèmes de lutte contre la corruption qui, prises en main par les États eux-mêmes, s'inscrivent dans la durée et obéissent à des impératifs de transparence vis-à-vis des citoyens. Ancrer la procédure d'autoévaluation dans un cycle officiel de recherches, de consultations et d'élaboration des politiques n'est certes pas réalisable à court terme, mais l'objectif devrait figurer parmi les priorités des gouvernements à plus long terme. Exploitée à sa juste valeur, la liste de contrôle portera ses fruits, indépendamment de la forme qu'adoptera le mécanisme de révision à venir.

Pour l'heure, s'ils veulent se donner les moyens de mettre en place des procédures d'autoévaluation globales et rigoureuses, États parties et donateurs peuvent d'ores et déjà s'atteler à certaines mesures :

5.1. Communiquer sur l'importance de l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC

Pour les gouvernements, l'autoévaluation de l'application de la CNUCC représente une formidable occasion de démontrer à leurs pairs leurs efforts de lutte contre la corruption et leur volonté de réforme. Certains acteurs gouvernementaux peuvent cependant se montrer sceptiques quant aux bénéfices de l'exercice. Les dirigeants doivent donc entreprendre de communiquer sur l'importance de la procédure de la liste de contrôle auprès de l'ensemble des acteurs étatiques et des citoyens. Ils pourront de cette manière démontrer la nécessité des réformes anti-corruption et expliquer le rôle central de la liste de contrôle dans ce domaine. S'ils manquent cette occasion, les donateurs se devront de leur signifier les avantages que représente la CNUCC et les obligations qui en découlent.

5.2. Définir les priorités nationales de réforme en fonction de la liste de contrôle

Un scénario idéal verrait les États parties appliquer la CNUCC dans son intégralité. On ne peut toutefois raisonnablement espérer qu'ils en mettent chacune des dispositions en œuvre simultanément. Il leur faut donc établir des priorités, ce pourquoi ils peuvent – et devraient – puiser dans les réponses qu'ils ont apportées à la liste de contrôle. L'outil, susceptible de faire ressortir les secteurs ou

¹¹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session2-resolutions.html>

institutions appelant des réformes immédiates, devrait en effet nourrir les décisions des gouvernements et des donateurs en la matière.

5.3. Utiliser la liste de contrôle pour promouvoir le dialogue interinstitutionnel

De manière générale, la réussite de la mise en œuvre de la CNUCC, et celle des réformes de lutte contre la corruption et de gouvernance en particulier, dépend de l'intervention d'une multiplicité d'acteurs. Pour s'assurer de l'adhésion de ces derniers à leurs programmes de réforme, les gouvernements devraient les y associer dès le début, de même qu'ils devraient veiller à impliquer toutes les institutions publiques directement ou indirectement concernées. Ils devraient en tout cas au moins consulter chacune des branches du gouvernement et entreprendre la diffusion publique des résultats de la liste de contrôle. Ces mesures contribueront à la transparence de la procédure et à la vulgarisation des politiques en vigueur dans chaque État partie.

5.4. S'appuyer sur la liste de contrôle pour identifier les besoins en assistance

Les États parties peuvent trouver en la liste de contrôle pour l'autoévaluation un outil précieux pour informer les donateurs de leurs besoins en assistance technique, conformément aux dispositions de la Déclaration de Paris. En plus de contribuer à enrichir le dialogue avec les bailleurs, les informations collectées aux fins de la liste de contrôle peuvent en effet permettre aux gouvernements de procéder eux-mêmes à l'identification de leurs besoins en assistance et constituent par-là même des vecteurs d'appropriation locale de la procédure. Les États doivent donc identifier leurs lacunes et définir les besoins qu'ils transmettront aux donateurs avec le plus grand soin. De leur côté, les bailleurs doivent exiger d'obtenir ce genre d'informations dans le cadre de leurs consultations auprès des gouvernements partenaires. Ils doivent à la fois répondre aux besoins que ces derniers auront exprimés dans la liste de contrôle et envisager d'apporter une assistance technique que les États parties n'auraient pas sollicitée – une aide qui ne profite pas directement à l'institution chargée du rapport (à savoir, le pouvoir exécutif), par exemple, ou encore, un soutien qui serait utile aux pouvoirs publics mais qu'ils n'ont pas su déceler (une assistance ciblant les faiblesses systémiques du pays, par exemple). En outre, les bailleurs devront aligner leurs interventions de promotion de la gouvernance et de lutte contre la corruption sur les besoins que les États parties auront fait ressortir dans la liste de contrôle. Dans la mesure du possible, ils soutiendront la procédure d'autoévaluation dans les pays qui n'ont pas achevé leur rapport. Dans cette optique, l'ONUSC devrait agréer la nouvelle version de la liste de contrôle d'un espace dans lequel les États parties pourraient formuler leurs principales priorités en matière de besoins en assistance technique.

5.5. Mettre la liste de contrôle à la disposition de la société civile

Qu'un gouvernement entreprenne de répondre à la liste de contrôle de manière participative et transparente ou non, la société civile a un rôle prépondérant à jouer dans la procédure et devrait donc s'impliquer auprès des États parties autant que possible. Lorsqu'un gouvernement se montre réfractaire à toute procédure participative, les donateurs peuvent alors aider les OSC à répondre aux questions de la liste de contrôle en toute autonomie, en vue de bénéficier d'un deuxième point de vue sur la mise en œuvre de la CNUCC. Les rapports produits par la société civile aideront le gouvernement à préparer la procédure d'évaluation et apporteront aux observateurs extérieurs une vision plus complète de la lutte contre la corruption dans le pays. La liste de contrôle ainsi employée comme guide, l'évaluation devient réellement utile à la CNUCC et aux parties prenantes impliquées. Ce type de recherches ne doit cependant pas être prétexte à un relâchement du soutien des bailleurs aux efforts gouvernementaux de lutte contre la corruption, qui restent fondamentaux au regard de l'éradication de la corruption. Pour sa part, l'ONUSC devrait exiger des États parties qu'ils lui transmettent les réponses d'acteurs non-gouvernementaux tels que les OSC pour au moins une partie

de la liste de contrôle, ou réclamer ces réponses directement auprès de la société civile. Les informations relatives à la liste de contrôle gagneraient alors certainement en authenticité.

6. Références

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 2009, *Donor approaches to governance assessment: 2009 sourcebook*, Paris : OCDE. A consulter sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/25/12/42472200.pdf> (en anglais uniquement)

Peñailillo, M. 2009, « Comment évaluer la mise en œuvre réelle des conventions de lutte contre la corruption : leçons du continent américain », *U4 Issue 2009:3*, Bergen : Chr. Michelsen Institute/U4. A consulter sur : <http://www.cmi.no/publications/publication/?3402=comment-evaluer-la-mise-en-oeuvre-reelle-des>

7. Annexe :

L'expérience d'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC du Groupe intergouvernemental d'experts des pays arabes (AGEG)

Introduction :

Le Groupe AGEG (sigle anglais pour Arab Governmental Expert Group) sur l'autoévaluation de la CNUCC est un mécanisme régional instauré conjointement par le Programme du PNUD sur la gouvernance dans la région arabe (PNUD-POGAR) et l'ONUSC. A l'origine, cette initiative répondait à la demande des représentants de cinq pays arabes de bénéficier de formation et de soutien technique en vue de compléter la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC.

Composition :

L'AGEG se compose d'experts gouvernementaux officiellement nommés par leurs gouvernements respectifs d'après des critères de sélection prédéfinis. A l'heure actuelle, l'AGEG rassemble les spécialistes de 17 pays différents.¹²

Objectif :

L'objectif principal de l'AGEG est d'améliorer la capacité des pays arabes à évaluer la mise en œuvre de la CNUCC et, grâce à l'identification des lacunes nationales en la matière et à la définition des besoins en assistance technique et des priorités, d'instruire les décisions et les efforts de réforme des gouvernements.

Activités :

À ce jour, l'AGEG a mené les activités suivantes :

- Premier séminaire de formation (Amman, 17-18 décembre 2007) : Les participants se sont vu présenter la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC, élaborée en 2007 par l'ONUSC conformément à la résolution de la Première session de la Conférence des États parties à la CNUCC (Mer morte, 10-14 décembre 2006) ; ils ont à cette occasion appris à manier la liste de contrôle et étudié les dispositions de la CNUCC revêtant caractère obligatoire ainsi que les questions de la liste de contrôle s'y référant. Formation organisée en partenariat avec l'ONUSC.
- Première séance de travail (Mer morte, 21 janvier 2008) : Les participants ont examiné les progrès réalisés dans la préparation des Rapports nationaux d'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC. En plus de la Jordanie et de l'Algérie, quatre autres pays ont achevé leur rapport. Les six rapports ont été présentés lors de la Seconde session de la Conférence des États parties à la CNUCC (Bali, 28 janvier – 1^{er} février 2008). Séance de travail organisée en partenariat avec l'ONUSC.
- Second séminaire de formation (Casablanca, 21-22 avril 2008) : Les participants ont étudié un questionnaire pilote de collecte exhaustive d'informations sur la mise en œuvre de la CNUCC élaboré par le PNUD-POGAR. Ils ont suggéré des améliorations à l'outil et convenu de

¹² Algérie, Bahreïn, Egypte, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Territoire palestinien occupé, Soudan, Tunisie, Qatar, EAU et Yémen.

l'utiliser dans le cadre de l'AGEG pour contribuer aux efforts de mise en œuvre de la CNUCC par l'identification des lacunes des États parties dans l'application de la Convention et de leurs besoins et priorités en matière d'assistance technique. Formation organisée en partenariat avec l'ONUDC.

- Seconde séance de travail (Rabat, 3 avril 2009) : Les participants ont examiné la nouvelle version améliorée de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC, qui sera soumise à l'approbation de la Conférence des États parties à la CNUCC lors de sa Troisième session (Doha, 9-13 novembre 2009). Ils ont à cette occasion pu constater que leurs suggestions et l'expérience de l'AGEG avaient contribué à améliorer la liste de contrôle. Ils ont également apporté leur contribution à la préparation d'une procédure de révision plus approfondie à l'échelon national. Séance de travail organisée en partenariat avec l'ONUDC.
- Troisième séminaire de formation (Gamart, 24 juin 2009) : Les participants ont effectué des suggestions autour de la nouvelle version améliorée de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC et se sont vu présenter des méthodes novatrices d'évaluation de la corruption ainsi que différents concepts, outils et challenges s'y rapportant, le tout devant (i) aider les pays arabes à mieux répondre à la nouvelle liste de contrôle, qui requiert des informations plus détaillées sur la mise en œuvre de la CNUCC, et (ii) favoriser une approche factuelle de l'exercice d'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC.

Principaux résultats obtenus :

Le travail de l'AGEG a pour l'instant contribué à instaurer une dynamique régionale grâce à laquelle 14 pays arabes ont pu développer leur compréhension de la liste de contrôle et en faire un meilleur usage. En fait, si début 2008, 2 gouvernements arabes seulement avaient répondu à la liste de contrôle, 10 pays l'ont complétée en 2009,¹³ la plupart d'entre eux ayant procédé en parallèle à un certain nombre d'améliorations à la mise en œuvre de la CNUCC. Chaque fois, les participants de l'AGEG ont soit dirigé la procédure d'autoévaluation de leur pays, soit joué un rôle déterminant dans leur déroulement, et ont tous contribué à une certaine prise de conscience des pouvoirs publics sur l'importance de la liste de contrôle. Plusieurs expériences ont par ailleurs été rapportées qui ont rencontré un franc succès. Nous en présenterons quatre :

- La liste de contrôle au service de la coordination nationale – L'histoire du Maroc : Les expériences de la Jordanie et de l'Algérie partagées dans le cadre de l'AGEG avaient démontré, dans le cas de la première, les avantages d'une large coordination nationale des organismes gouvernementaux autour de l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC et, dans le cas de la deuxième, les inconvénients de l'inexistence d'une telle coordination. S'inspirant de ces exemples, le Maroc a mis en place un « comité national de rédaction et de coordination » chargé de diriger la procédure d'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC. Ce comité se compose de représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère chargé de la Modernisation du secteur public, du ministère des Affaires générales et économiques et enfin, de l'Agence centrale pour la prévention de la corruption. Fort des formations et du soutien reçus dans le cadre de l'AGEG, le comité a pu compléter la liste de contrôle et permettre au Maroc de présenter son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la CNUCC au Secrétariat de la Conférence des États parties hébergé par l'ONUDC, le 10 août 2009 à Vienne.
- L'ouverture de l'exercice d'autoévaluation à la société civile – L'histoire du Koweït : S'il a été lent à finaliser l'exercice d'autoévaluation, le Koweït n'en a pas moins été le premier pays de la région et du monde [d'après le PNUD] à faire officiellement participer des acteurs de la société civile au comité national chargé de mener à bien la procédure d'autoévaluation de la

¹³ Ces pays comprennent l'Algérie, l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, le Liban, la Mauritanie, le Maroc, le Qatar, la Tunisie et le Yémen.

mise en œuvre de la CNUCC sur la base de la liste de contrôle et des connaissances acquises au sein de l'AGEG. De fait, des individus indépendants du gouvernement prennent part aux différentes réunions du comité et dirigent certains volets du travail également suivi par des représentants du Koweït au sein de l'AGEG. L'initiative koweïtienne bénéficie de l'assistance technique de la Banque mondiale.

- L'exploitation maximale de la liste de contrôle – L'histoire de l'Irak : L'Irak a reconnu le besoin de mener une évaluation approfondie de ses lacunes dans la mise en œuvre de la CNUCC avant de définir et d'appliquer sa stratégie nationale de lutte contre la corruption. Le gouvernement irakien a donc officiellement chargé un groupe de travail national de réaliser l'examen de la mise en œuvre de la CNUCC d'après le questionnaire d'autoévaluation approfondie élaboré dans le cadre de l'AGEG. S'appuyant sur les résultats de l'évaluation, le groupe de travail a instauré des sous-groupes chargés de traiter les lacunes identifiées dans les différents domaines techniques visés aux articles de la CNUCC. L'initiative irakienne bénéficie de l'assistance technique conjointe du PNUD et de l'ONUDC.
- Un concentré des expériences précédentes et même plus – l'histoire du Yémen : L'exemple du Yémen combine dans une certaine mesure les trois histoires précédentes en une seule. S'inspirant des expériences observées dans le cadre de l'AGEG, le gouvernement a chargé un comité national de mener à bien la procédure d'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC. Il a ainsi pu présenter son rapport d'évaluation lors de la Seconde session de la Conférence des États parties qui s'est tenue à Bali (Indonésie) début 2008. Bien qu'indirectement, l'État a en outre associé des acteurs non-gouvernementaux à la procédure, par le biais de l'Autorité nationale supérieure de lutte contre la corruption. Enfin, il a également instauré un groupe de travail national responsable de l'élaboration de la stratégie anti-corruption du pays et de l'appui à sa mise en œuvre. Ces différentes initiatives bénéficient de l'assistance technique de plusieurs acteurs, parmi lesquels GTZ, le PNUD et la Banque mondiale.

Les perspectives en vue :

Au cours des trois prochaines années, le PNUD et ses partenaires, en particulier l'ONUDC, continueront à soutenir le développement des capacités des pays arabes participants à concevoir, mettre en œuvre et utiliser les évaluations anti-corruption et veilleront pour cela à employer des méthodes précises et contextualisées. La nouvelle version améliorée de la liste de contrôle pour l'autoévaluation de la mise en œuvre de la CNUCC fera l'objet d'une attention toute particulière. Grâce à l'assistance reçue, les pays participants devraient être en mesure de satisfaire à leurs obligations d'autoévaluation vis-à-vis de la Conférence des États parties et de mieux répondre aux impératifs liés à la mise en œuvre de la CNUCC et notamment à l'article 5, paragraphe 3, qui stipule que « chaque État partie [doit] s'efforce[r] d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption. » Par ailleurs, le PNUD envisage de renouveler l'expérience de l'AGEG et de créer un autre groupe régional sur l'évaluation de la mise en œuvre de la CNUCC, auquel seraient également associés des acteurs non-gouvernementaux afin d'encourager l'établissement d'un langage commun à toutes les parties prenantes, basé sur les résultats de l'évaluation factuelle de la mise en œuvre de la CNUCC et peut-être, à plus long terme, sur de nouvelles initiatives anti-corruption.

Pour plus d'informations, merci de contacter Arkan EL SEBLANI (Expert en questions juridiques du Programme du PNUD-POGAR) à arkan.el-seblani@undp.org

Synthèse

La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) constitue pour les États parties un cadre unique grâce auquel renforcer leurs capacités à prévenir et combattre la corruption. La liste de contrôle pour l'autoévaluation, intégrée au mécanisme de suivi de la Convention, est l'une des rares méthodes d'évaluation pour laquelle les États fournissent eux-mêmes les informations nécessaires. A ce titre, elle est donc un excellent vecteur d'appropriation nationale du processus. De par ses retombées potentielles, cet outil peut par ailleurs contribuer à améliorer les mécanismes d'évaluation de la corruption en particulier et de la gouvernance en général. Mais le succès de la liste de contrôle n'est pour autant pas acquis. Chaque pays devra assimiler les précieuses informations qu'elle permet de générer et les intégrer à ses réformes nationales. Seul un engagement concret et durable de la part des gouvernements, conjugué au soutien coordonné des donateurs, permettra d'en exploiter tout le potentiel. Nous nous attacherons ici à dégager les forces et les faiblesses de cet instrument qu'est la liste de contrôle et formulerons différentes recommandations à l'intention des États parties, des donateurs et de l'ONUSUD en vue d'une utilisation optimale de ses capacités.